© THE QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO
2000

REPRODUCED WITH PERMISSION

L'IMPRIMEUR DE LA REINE POUR L'ONTARIO

REPRODUIT AVEC PERMISSION

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Discussion Paper on Intensive Agricultural Operations in Rural Ontario

| Backgrounder | NewsRelease | Task Force Report | Questions & Answers | Proposed Standards |
| Discussion Paper | Minister's Directive |

Table of Contents:

1. Introduction
2. Additional Information
3. Current Status
4. The Issues
5. Developing an Approach to Deal with the Issues
6. A Canadian Overview
7. A Closer Look at Ontario
8. Reconsidering the Legislative Framework
9. Acknowledgements...

Introduction

Ontario's agriculture and food industry contributes $25 billion to the provincial economy every year, and employs some 640,000 people. It is Ontario's second largest industry. To remain competitive, farmers must evolve and adopt new, more efficient production methods.

This can give rise to changes that the surrounding communities may find difficult to support. And those communities are growing; fully 25 per cent of Ontario's population lives outside of our urban centres.

Many groups have attempted to study the issues that put farmers in conflict with their neighbours and subsequently have put forth a variety of solutions to meet their own specific needs and interests. Nutrient Management Planning, an out-right banning of intensive livestock barns, changes to existing provincial legislation and the need for enabling legislation to give municipalities enhanced authority have all been suggested. However, there does not seem to be one clear-cut solution that addresses everyone's concerns.

With the exception of Newfoundland, all Canadian provinces have some form of farm practices protection legislation which balances the importance of agriculture and the adoption of new technology with land use planning and environmental responsibility. Generally such legislation protects farmers who use accepted agricultural practices from lawsuits or court injunctions which allege nuisance. Both British Columbia and Ontario have extended this legislation to include municipal by-laws that restrict normal and acceptable farm practices.

In most provinces, the Department or Ministry of Agriculture is the provincial lead on this issue. In Quebec, Manitoba and British Columbia, the Environment Department has a lead role.

Where municipalities exist, they often assume a leadership role, or proceed in partnership with the appropriate provincial ministry, in delivering the provincial strategy or guidelines. The most common tools are building permits, zoning provisions, and minimum distance separation guidelines, but some municipalities also rely on nutrient management plans, mandatory public meetings, land base requirements and protected water quality zones.

The use of nutrient management plans is most common where intensification of livestock production is most pronounced. In Quebec, the implementation of nutrient management plans is required by regulation. In Ontario, these plans are seen as educational tools, although in some municipalities they are a prerequisite to obtaining a building permit. Other provinces, Manitoba for instance, may also require more detailed environmental studies.

In the majority of provinces, the public is not involved in the process of establishing an intensive livestock operation. However, in Manitoba, public meetings are routinely held as part of the "conditional use permit" process, and in Lethbridge County, Alberta, adjacent landowners are notified of a completed application for an intensive livestock operation.

| Top of Page |

A Closer Look at Ontario

While the municipality deals directly with the proponent of a intensive livestock facility, the process varies considerably across the province. The right to establish a livestock barn tends to be entrenched in zoning, which traditionally establishes minimum lot sizes and allows for agricultural activity consistent with the by-law's provisions. However, some municipalities do require nutrient management plans. Others have attempted to institute a moratorium on the construction of new livestock barns. Existing by-

The Honourable Ernie Hardeman, Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs, has asked his Parliamentary Assistant, Dr. Doug Galt M.P.P. for Northumberland to lead a public consultation on the issues surrounding intensive agricultural operations and nutrient management. Ultimately, the goal of the consultation process is to gather enough information to develop a plan that will support farmers' right to farm while at the same time not infringe upon surrounding land uses. Mr. Toby Barrett, M.P.P. for Haldimand-Norfolk-Brant, the Chair of Rural Caucus and Parliamentary Assistant to the Minister of Environment, will co-chair the public consultation with Dr. Galt. The report back to Mr. Hardeman is expected by spring 2000.

This consultation paper provides an overview of the main issues surrounding intensive agricultural operators and their rural community neighbours. It outlines how Ontario is coping with the conflict between these groups and finally poses some specific questions to help understand the issues.

The Ministries of Agriculture, Food and Rural Affairs and Environment are encouraging comments and submissions from all stakeholders – farmers, rural residents, cottagers and municipalities.

Ten days of consultation are scheduled during January and February 2000. The meetings will focus on the key issues addressed in this paper.

For those unable to attend the public meetings, written submissions are invited by February 15, 2000. All responses should be sent to:

Dr. Doug Galt
Parliamentary Assistant
Consultation on Intensive Agricultural Operations
Ontario Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs
1 Stone Road West
Guelph, Ontario
N1G 4Y2

| Top of Page |

Additional Information

For additional information about the meetings, the Discussion Paper or your submission, contact George Garland, Manager of Engineering & Technology programs with the Ontario Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs at

519-826-3560, fax 519-826-3259 or via email at ggarland@omafra.gov.on.ca

| Top of Page |

Current Status

As Ontario's farmers strive to compete in a global marketplace, they continually look for new efficiencies, whether in the form of economies of scale, new technology or vertically integrated operations.

Since the end of the Second World War, agriculture has become increasingly industrialized. This has meant fewer but more efficient farms. For instance, between 1951 and 1998 the number of dairy farmers in Ontario dropped from approximately 40,000 to 7,200; the number of pork producers went from 93,000 to 5,500.

The specialization of agriculture has changed the way the farm is perceived within the rural community. Larger livestock facilities, and the increasingly common geographic concentration of single industry operations, such as hog farms, increase attention on those sectors and raises concerns about potential damage to the environment.

The move to larger, more intensive operations is often accompanied by a vertically integrated approach towards agricultural production, where production, processing, marketing and financing are linked. The commonly held community view is that these more corporate operations make management decisions with less consideration for environmental stewardship or community-based ethics than would the traditional, more diversified family farmer.

This intensification of agriculture, in conjunction with an increasingly large non-farm rural population, can lead to conflict within the rural community, as concerns regarding environmental and quality-of-life issues mount.

Provincial and municipal governments have a role to play in this issue, and are expected to develop criteria to regulate the existing situation and the establishment of new facilities. The result to date has been a mix of legislation, policy, local by-laws and voluntary recommended management practices.

The Government of Ontario is seeking public input to develop a comprehensive, balanced solution that meets the needs of both the agriculture sector and of the rural community while protecting the environment.

| Top of Page |

The Issues

There are generally three types of community concerns associated with intensive agricultural operations: environmental; economic; and socio-political.

Environmental concerns include issues related to odour, land stewardship and water quality. Odour is an expected by-product of livestock farming, but the increasing size of individual operations, and their growing geographic concentration have made the issue more prominent.

A higher proportion of absentee landowners, non-farm ownership and the tendency for corporations to own large land holdings have given rise to the belief that there is a diminishing concern for environmentally responsible land stewardship.

In many communities, concerns have been expressed about water quality and quantity related to both surface and ground water. These concerns have quite often led to heated debate.

Economic issues are often related to these environmental concerns. Odour, for instance, is perceived at least to negatively affect real estate values. Property value issues are difficult to quantify, and can elicit strongly emotional responses.

Restrictions on size of farm operations and sometimes limited locations for building construction to meet minimum separation distances have direct economic impacts on the farm community.

Socio-political issues can be equally contentious. Opposition to intensive agricultural operations, often based on the NIMBY (not in my backyard) position, can lead to intense and emotional conflict between neighbours, pitting one sector of the community against another. The debate often raises fundamental questions about how we want our communities to evolve and the role of agriculture within these communities.

| Top of Page |

Developing an Approach to Deal with the Issues

Across North America there are a variety of approaches being used in response to these environmental, economic and socio-political concerns. The variety reflects differing attitudes towards agriculture and the livestock industry; the industry's role in the local, and larger, economy; the nature and extent of the farm industry; the health of the local environment; the relative presence of non-farm development; and the community's recent experience with agriculture.

The actions of provincial departments and ministries, as well as municipalities, are subject to legislation. At the municipal level, the passage of by-laws can only occur in those areas where provincial legislation establishes municipal authority. Planning Acts, Municipal Acts, and Building Codes are key municipal tools, but even these limit the types of issues that can be addressed, and the types of by-laws that can be passed.

Individuals, too, enjoy legal rights which can inhibit certain actions. For instance, individuals have the right to enjoy their property and farmers have the right to manage their operation with minimal interference.

Successfully implementing regulations and by-laws requires support from the public in terms of the need for, the appropriateness of, and the fairness of the regulatory action.

In order to maintain an active agriculture industry there must be recognition of its importance. By-laws and regulations which unduly restrict the ability of agriculture to evolve, or establish unrealistic financial impediments are likely to contribute to an unhealthy and potentially unsustainable agricultural sector.

Finally, municipalities and the province are bound by a broader legal and policy framework. Municipalities must often contend with policies and programs which reflect provincial priorities, and which may set the fundamental directions. For instance, in Ontario, provincial policy directs the use of separation distances between livestock and non-farm uses of the land. Similarly, provincial governments are subject to federal laws and international agreements, such as those governing trade.

The provincial government is seeking input from all stakeholders to develop an approach that deals with all these very complex issues.

| Top of Page |

A Canadian Overview

All provinces have adopted legislation, strategies, policies or guidelines that affect siting and managing livestock production. In some areas, guidelines take the form of educational material, such as Ontario's Best Management Practices. In others, for instance Lethbridge County, Alberta, guidelines have been adopted by municipalities as part of a regulatory framework. Only a few provinces – New Brunswick, Quebec and Saskatchewan -- have adopted specific legislation in response to the intensification of the livestock industry. Such legislation also determines whether the responsibility lies with the province, or the municipality.

laws vary considerably from one municipality to the next.

Ontario's nutrient management planning strategy was developed by the Ontario Farm Environmental Coalition, an umbrella group of several farm and commodity organizations, and is supported by the province through the provision of third party reviews. Through the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, the province determines the appropriateness of the nutrient management plan, but the eventual issuance of a building permit is the responsibility of the municipality alone.

In addition, the province and farm organizations have partnered in the development of best management practices to assist with the management of intensive livestock operations.

There are, however, no mandatory provincial guidelines requiring the completion of a nutrient management plan. Rather, the province has adopted eight position statements, based on the best available technical expertise and designed to provide clear direction. These statements include: nutrient management plan; size of agricultural operations; land ownership; distance for hauling manure; manure sale or transfer of ownership; manure storage capacity (current recommendations suggest a capacity for at least 240 days storage); manure storage type; and minimum distance separation.

| Top of Page |

Reconsidering the Legislative Framework

The discussion generated by the following questions will help the government develop a balanced approach to resolving the conflicts.

What is the scope of the problem?

At first glance the issue currently receiving attention is about farmers wanting to construct pig barns, their neighbours' negative reaction to that news and subsequently the municipality's passage of by-laws that either prevents the construction from taking place or puts restrictions on the agricultural operation. However you could, for example, replace pig barns with dairy, poultry, mushroom, greenhouse, composting or grain drying/processing facilities and you would find a similar reaction by the neighbours.

The main concerns are that water sources (surface and groundwater) will be negatively effected in terms of both quality and quantity, and that air quality will suffer in terms of dust and odour.

Communities also feel that they should be consulted and have a say in what activities are allowed in their neighbourhoods.

Questions:

1. Do farmers have the right to farm in areas designated "agriculture"? Should there be any restrictions?
2. Should all types of agricultural operations e.g. livestock, cash crop, greenhouses, mushroom growing, composting facilities, etc. be regulated?
3. Should municipalities have the right to regulate livestock / poultry manure management practices? Why just manure? Why not all nutrients? And why just farmers; why not for all significant users of nutrients e.g. golf courses, parks, residential lots, etc?

Managing the environmental risks of farming

All livestock facilities, large or small, are accountable for the impact they have on the environment. No one has the right to pollute. Like all citizens of Ontario, farmers are subject to the *Environmental Protection Act* and the *Ontario Water Resources Act*. The Ministry of Environment (MOE) has the lead role for these two pieces of legislation. If pollution should occur from an agricultural activity, MOE enforcement of the appropriate legislation is initiated.

Many people feel that this reactive environmental approach, while needed, must also be supplemented with a proactive, preventative one.

Questions:

1. Should farmers voluntarily follow farming practices that both respect the environment and that will sustain agriculture in the long term? Or should farmers be legislated to do this?
2. If a regulatory approach is taken which nutrients should be regulated:
    a. manure only
    2. commercial fertilizers
    3. plow down crops and crop residue
    4. composts
    5. biosolids: sewage sludge, paper mill wastes, septage?

The right to control land use

The right to establish agricultural operations is governed in part by zoning requirements, which traditionally establishes minimum lot sizes and allows for agricultural activities consistent with pertinent by-law provisions within the context of an Official Plan. Zoning comes under the authority of the *Planning Act*. The buildings themselves must meet by-law requirements as established under the *Municipal Act* and structural adequacy requirements under the *Ontario Building Code*.

Local municipalities currently control the construction of livestock facilities in three ways. First of all, the keeping of livestock must be a permitted use within the official zoning. Secondly, in order to minimize odour complaints, many municipalities require that a livestock facility be located a minimum distance from other land uses, such as a neighbouring house or residential area. Thirdly, nutrient management plans, including adequate manure storage facilities, are usually required of the owner/operator of the intensive livestock operation to show that the manure will be used in an environmentally friendly manner. These three components are usually implemented in the municipality through the 'building permit' process.

Question:

1. Should communities / municipalities have the right to dictate what farming activities are acceptable in a given area?

What is "intensive"?

Rural residents appear willing to accommodate current agricultural operations but raise significant concerns over the introduction of "intensive" agricultural operations to their community. However there is no clear definition of "intensive".

Questions:

1. Should "intensive" be defined?
2. If "intensive" is be defined, could one of the following be used? A farm is "intensive" when it:
    a. is part of a company / corporation
    2. is not part of a "family farm"
    3. has a barn with capacity to house a certain number of animals; e.g. a barn to house over 10,000 pigs, or 1,500 dairy cows

3. Does the Nutrient Management Plan approach go far enough to safely utilize manure?

Earning societal acceptance

To earn societal acceptance, people need credible assurances that environmental problems or health risks will not result from mismanagement of these intensive agricultural operations.

Society tends to look to government to be a leader in this area. The government must uphold environmental and health standards equally in all industries, areas and jurisdictions; otherwise, its integrity may be questioned. Agriculture can not say that it is unique and try to manage its activities at a lower standard.

To date, the actions livestock operators have taken to gain societal acceptance include ensuring structural adequacy, siting buildings according to minimum separation distances, having adequately sized manure storages, and obtaining third-party review of nutrient management plans.

Questions:

1. What does society consider to be acceptable for intensive agricultural operations?
2. Are building codes adequate to provide structural integrity of livestock barns and manure storages?
3. Whose role should it be to do third-party reviews?

Suggestions for making things better

There are many benefits to having a consistent set of rules and a provincial enforcement agency for all of Ontario. However, some groups will argue that they still need flexibility to tailor solutions for their individual circumstances.

The Ministries of Agriculture, Food and Rural Affairs and Environment are interested in your ideas. All suggestions will be welcomed and given due consideration.

Questions:

1. Would new legislation focusing on intensive agricultural operations solve these issues?
2. How can we strengthen existing provincial legislation to

accomplish the same goal?

3. If authority to control intensive agricultural operations is necessary, should the authority be with the province or with the municipality?
4. Should there be a regulatory process that ensures intensive agricultural operations are reviewed:
5. before construction: nutrient management plans and structural plans?
6. during construction: structural adequacy?
7. after construction: monitor implementation of nutrient management plans; and audit a percentage of farmers with nutrient management plans?
8. Is there a role for new innovative technologies that address odour control and waste treatment / processing? Could they, for example, replace all or parts of a nutrient management plan?

Thank you for taking the time to read this consultation paper. We look forward to receiving your comments on these important issues.

Acknowledgement: Special thanks to Wayne J. Caldwell, Huron County Planning Department and Michael Toombs, OMAFRA for contributions of text from their 1999 paper entitled "Rural Planning, The Community and Large Livestock Facilities: An Across Canada Checkup".

| Top of Page |

| Agricultural Operations in Ontario Home Page |

| Central Site | Feedback | Search | Site Map | Français |
| Home | What's New | Calendar | Products | News Releases |

Ontario
This page maintained by the Government of Ontario

This information is provided as a public service, but we cannot guarantee that the information is current or accurate.
Readers should verify the information before acting on it.

Feedback and technical inquiries to: agops@omafra.gov.on.ca
©Copyright 2000 Queen's Printer for Ontario
Last Updated: July 11, 2000

Document de travail sur l'exploitation agricole intensive dans les régions rurales de l'Ontario

| Fiche de renseignements | Communiqué | Rapport du Groupe de travail | Questions et réponses |
| Normes proposées | Document de discussion | Directive du ministre |

Table des matières

1. Introduction
2. Renseignements supplémentaires
3. Situation actuelle
4. Enjeux
5. Trouver des moyens de régler les questions litigieuses
6. Aperçu de la situation au Canada
7. Quelques précisions sur la situation en Ontario
8. Revoir la législation

Introduction

Chaque année, l'industrie agricole et alimentaire de l'Ontario apporte 25 milliards de dollars à l'économie de la province et emploie quelque 640 000 personnes. Il s'agit de la deuxième industrie en importance en Ontario. Pour demeurer compétitifs, les agriculteurs doivent suivre l'évolution de ce secteur et adopter de nouvelles méthodes de production plus efficaces.

Ces méthodes entraînent parfois des changements qui peuvent être mal accueillis par les collectivités avoisinantes. Or, la population des collectivités rurales est à la hausse; le quart des Ontariennes et Ontariens habitent hors des centres urbains.

Un grand nombre d'intervenants ont étudié les causes de conflits entre les agriculteurs et leur entourage et ont proposé diverses solutions répondant à leurs besoins et tenant compte de leurs intérêts. Ainsi, on a suggéré dans le passé de mettre en oeuvre des plans de gestion des éléments nutritifs, d'interdire toute construction de grandes installations à bétail, de modifier des lois provinciales et d'accorder, par voie législative, plus de pouvoirs aux municipalités. Toutefois, aucune solution ne semble obtenir l'assentiment de toutes les parties.

Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, l'honorable Ernie Hardeman, a demandé à son adjoint parlementaire, Dr Doug Galt, député provincial de Northumberland, d'organiser des séances de consultation publique sur l' exploitation agricole intensive et la gestion des éléments nutritifs. Les données ainsi recueillies permettront d'élaborer un plan qui appuiera à la fois le droit des agriculteurs d'exercer leur métier et au même moment de pas empiéter sur les autres utilisations du terrain. M. Toby Barrett, député provincial de Haldimand-Norfolk-Brant, président du groupe parlementaire sur les Affaires rurales et adjoint parlementaire du ministre de l'Environnement, coprésidera les consultations avec Dr Galt. Le rapport final devrait être présenté à M. Hardeman au printemps 2000.

Le présent document de travail résume les principales questions qui entourent l' exploitation agricole intensive et les collectivités rurales avoisinantes. Il décrit les mesures que le gouvernement de l'Ontario prend pour régler le conflit opposant ces deux parties et pose des questions précises permettant de mieux comprendre le débat.

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et le ministère de l'Environnement invitent tous les intervenants, agriculteurs, résidents de collectivités rurales, propriétaires de chalets et représentants municipaux, à présenter leurs observations.

On prévoit tenir des séances de consultation pendant dix jours en janvier et février 2000. Ces séances porteront essentiellement sur les grandes questions présentées dans le présent document.

Les personnes qui ne peuvent assister aux séances de consultation peuvent présenter leurs observations par écrit d'ici le 15 février 2000 à la personne suivante :

Dr Doug Galt
Adjoint parlementaire
Consultation sur les grandes exploitations agricoles
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario
1 Stone Road West
Guelph ON N1G 4Y2

| Haut de la page |

Renseignements supplémentaires

Pour obtenir plus de renseignements sur les séances de

consultation, le présent document de travail ou la façon de présenter des observations, communiquer avec M. George Garland, chef des programmes de génie et de technologie, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, tél. : (519) 826-3560, téléc. : (519) 826-3259, courriel : ggarland@omafra.gov.on.ca

| Haut de la page |

Situation actuelle

Soucieux de soutenir la concurrence internationale, les agriculteurs ontariens cherchent constamment à accroître l'efficacité de leur exploitation, que ce soit en faisant des économies d'échelle, en adoptant de nouvelles technologies ou en procédant à une intégration verticale de leurs opérations.

L'industrialisation de l'agriculture n'a cessé de s'intensifier depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, ce qui s'est traduit par une diminution du nombre de fermes et par une hausse de l'efficacité des fermes restantes. Par exemple, entre 1951 et 1998, le nombre d'exploitants de fermes laitières en Ontario est passé d'environ 40 000 à 7 200 et le nombre d'éleveurs de porcs, de 93 000 à 5 500.

La spécialisation de l'agriculture a modifié la perception de la ferme dans les collectivités rurales. L'augmentation de la taille des installations à bétail et la concentration géographique de plus en plus fréquente des industries uniques, telles que les exploitations porcines, ont attiré l'attention sur ces secteurs et suscité des préoccupations concernant les effets néfastes possibles sur l'environnement.

L'augmentation de la taille et l'intensification de l'activité des exploitations agricoles s'accompagnent souvent d'une intégration verticale de la production agricole, c'est-à-dire de la création de liens entre la production, la transformation, le marketing et le financement. Dans les collectivités, on croit généralement que les exploitants agricoles qui suivent cette démarche d'entreprise se préoccupent moins de l'environnement ou des valeurs de la collectivité au moment de prendre une décision que ne le ferait l'exploitant d'une ferme familiale traditionnelle plus diversifiée.

Cette intensification de l'agriculture et l'augmentation de la population non agricole dans les collectivités rurales suscitent de plus en plus de préoccupations concernant l'environnement et la qualité de vie, ce qui peut créer des conflits à l'échelle locale.

Le gouvernement provincial et les administrations municipales doivent s'occuper de cette question. De plus, on s'attend à ce qu'ils définissent des critères régissant les pratiques actuelles et

l'aménagement de nouvelles installations. Jusqu'à présent, ces deux paliers de gouvernement ont adopté un large éventail de mesures législatives, politiques et règlements municipaux et recommandé diverses pratiques volontaires de gestion.

Le gouvernement de l'Ontario souhaite recueillir les observations du public afin de trouver une solution adéquate et équilibrée répondant aux besoins tant du secteur agricole que des collectivités rurales, tout en protégeant l'environnement.

| Haut de la page |

Enjeux

Les grandes exploitations agricoles suscitent des préoccupations sur le plan environnemental, économique et sociopolitique.

Sur le plan environnemental, on se préoccupe des odeurs, de la gestion des terres et de la qualité de l'eau. Personne n'ignore que l'élevage de bétail génère des odeurs, mais on attache de plus en plus d'importance à cette question en raison de l'expansion que prennent les exploitations individuelles et de leur concentration géographique de plus en plus grande.

L'augmentation du nombre de propriétaires fonciers non gérants, l'achat de terres à des fins non agricoles et la tendance des entreprises à posséder de vastes biens immobiliers ont fait en sorte qu'un grand nombre de personnes croient qu'on se soucie de moins en moins de la gestion écologique des terres.

De nombreux citoyens se disent inquiets de la qualité et de la quantité de l'eau souterraine et de surface. Ces préoccupations ont souvent donné lieu à des débats houleux.

Les préoccupations sur le plan économique sont souvent liées à celles ayant trait à l'environnement. Ainsi, on estime, à tout le moins, que les odeurs ont un effet négatif sur la valeur des biens immobiliers. Or, il est difficile de quantifier les questions touchant la valeur des biens immobiliers et ces questions peuvent provoquer des réactions émotives intenses.

Les restrictions concernant la taille des exploitations agricoles et le nombre parfois limité d'endroits où l'on peut construire des bâtiments agricoles tout en respectant les distances minimales de séparation ont des effets économiques directs sur la collectivité agricole.

Les questions d'ordre sociopolitique peuvent être tout aussi litigieuses. L'opposition à l'exploitation agricole intensive, qui repose souvent sur la position «N'importe où, mais pas chez

nous!», peut donner naissance à des débats émotifs intenses entre voisins et diviser la collectivité. Ces débats soulèvent souvent des questions fondamentales sur l'évolution des collectivités et le rôle que l'agriculture y joue.

| Haut de la page |

Trouver des moyens de régler les questions litigieuses

En Amérique du Nord, on utilise toute une gamme de moyens pour régler les questions d'ordre environnemental, économique et sociopolitique. La variété des moyens utilisés s'explique par les diverses attitudes à l'égard de l'agriculture et de l'industrie du bétail; le rôle de l'industrie dans l'économie locale, régionale et nationale; les caractéristiques et l'ampleur de l'industrie agricole; l'état de santé de l'environnement; la présence relative d'aménagements non agricoles; et les rapports récents entre la collectivité et le secteur agricole.

Les mesures que prennent les services et ministères provinciaux, ainsi que les municipalités, sont régies par la loi. À l'échelon municipal, des règlements ne peuvent être adoptés que dans les régions où la loi provinciale établit une autorité municipale. Bien qu'ils soient des outils essentiels pour les municipalités, les lois sur l'aménagement du territoire et les municipalités ainsi que les codes du bâtiment ne peuvent régler toutes les questions soulevées et confèrent des pouvoirs limités en ce qui concerne l'adoption de règlements municipaux.

Par ailleurs, les droits des particuliers peuvent empêcher le recours à certains moyens. Par exemple, un particulier a le droit de jouir de son bien-fonds et un agriculteur a le droit de gérer son exploitation avec un minimum d'interférence.

Pour que des règlements municipaux et administratifs soient mis en oeuvre avec succès, il faut que le public reconnaisse la nécessité, le caractère approprié et l'équité des règlements.

En outre, pour assurer le dynamisme de l'industrie agricole, il faut prendre conscience de son importance. Les règlements administratifs et municipaux qui restreignent indûment la capacité d'un agriculteur d'évoluer ou qui créent des obstacles financiers pourraient nuire à la vigueur et à la durabilité du secteur agricole.

Enfin, les municipalités et le gouvernement provincial doivent respecter un ensemble plus vaste de mesures législatives et de politiques. Dans bien des cas, les municipalités doivent composer avec des politiques et des programmes qui reposent sur les priorités provinciales et qui déterminent l'orientation à suivre. Ainsi,

stratégie ou des lignes directrices provinciales ou collaborent avec le ministère provincial concerné à cette fin. Pour ce faire, elles ont recours le plus souvent aux permis de construction, aux règlements de zonage et aux normes de séparation minimale. Toutefois, certaines municipalités font aussi appel à des plans de gestion des éléments nutritifs, à des réunions publiques obligatoires, à des exigences régissant le territoire et à des zones de protection de la qualité de l'eau.

C'est dans les régions où l'intensification de l'élevage du bétail est la plus prononcée que l'on utilise le plus souvent des plans de gestion des éléments nutritifs. Au Québec, les règlements obligent la mise en oeuvre de tels plans. En Ontario, on considère que les plans de gestion des éléments nutritifs sont un outil d'éducation, bien que certaines municipalités en aient fait une condition de délivrance des permis de construction. D'autres provinces, notamment le Manitoba, exigent parfois la réalisation d'études environnementales détaillées.

Dans la plupart des provinces, le public n'a pas voix au chapitre en ce qui concerne les grandes exploitations d'élevage de bétail. Toutefois, au Manitoba, on organise régulièrement des réunions publiques dans le cadre du processus de délivrance des «permis d'utilisation conditionnelle». Dans le comté de Lethbridge, en Alberta, les propriétaires d'un terrain adjacent à une zone agricole sont avisés de toute demande concernant une exploitation d'élevage intensive dans cette zone.

| Haut de la page |

Quelques précisions sur la situation en Ontario

Les autorités municipales font affaire directement avec la personne qui propose d'exploiter de vastes installations à bétail. Toutefois, le processus utilisé varie considérablement d'une région à une autre de la province. Le droit d'aménager une installation à bétail figure généralement dans les règlements de zonage, qui, pour la plupart, déterminent les dimensions minimales du lot et permettent des activités agricoles précises. Cependant, certaines municipalités exigent la mise en oeuvre d'un plan de gestion des éléments nutritifs, alors que d'autres ont tenté d'imposer un moratoire relativement à la construction de telles installations. En outre, les règlements varient considérablement d'une municipalité à une autre.

La stratégie ontarienne des plans de gestion des éléments nutritifs a été élaborée par la Coalition écologique agricole de l'Ontario, qui représente plusieurs organisations d'agriculteurs et de producteurs. Elle bénéficie de l'appui du gouvernement provincial, qui veille à ce que des examens soient effectués par une tierce partie. Par l'entremise du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des

Affaires rurales, le gouvernement de l'Ontario détermine si un plan de gestion des éléments nutritifs est adéquat. Cependant, c'est à la municipalité qu'il incombe de délivrer un permis de construction, le cas échéant.

Par ailleurs, le gouvernement provincial a uni ses efforts à ceux d'organismes agricoles afin d'élaborer des pratiques de gestion optimales, qui visent à faciliter la gestion d' exploitation d'élevage.

Toutefois, aucune ligne directrice provinciale n'oblige la mise en oeuvre d'un plan de gestion des éléments nutritifs. Le gouvernement provincial a préféré adopter huit énoncés de position reposant sur les meilleurs conseils techniques disponibles et ayant pour but de fournir une orientation claire aux agriculteurs. Ces énoncés portent sur le plan de gestion des éléments nutritifs; la taille de l'exploitation agricole; l'achat de terres; la distance de transport du fumier; la vente de fumier ou la cession de propriété; la capacité de stockage du fumier (on recommande actuellement une capacité suffisante pour au moins 240 jours de stockage); le mode de stockage du fumier; et la distance minimale de séparation.

| Haut de la page |

Revoir la législation

Les observations recueillies en réponse aux questions suivantes aideront le gouvernement à trouver des moyens équilibrés de régler les conflits.

Quelle est l'ampleur du problème?

À première vue, la question qui attire le plus l'attention à l'heure actuelle est celle des agriculteurs qui veulent construire une porcherie et qui sont confrontés à la réaction négative de leurs voisins, ainsi qu'à l'adoption subséquente de règlements municipaux interdisant la construction ou restreignant l'exploitation agricole. Dans cet exemple, on a utilisé la construction d'une porcherie, mais la construction d'une étable à vaches laitières, d'un poulailler, d'une champignonnière, d'une serre ou d'une installation de compostage ou de séchage et de transformation des céréales susciterait une réaction semblable de la part des voisins.

On se préoccupe surtout des effets négatifs de l'exploitation sur les eaux souterraines et de surface (quantité et qualité) et sur la qualité de l'air (poussière et odeurs).

De plus, les collectivités estiment qu'on devrait les consulter et tenir compte de leurs opinions concernant les activités auxquelles leurs voisins peuvent se livrer.

3. les engrais verts et les résidus de culture;
4. le compost;
5. les biosolides : boues d'épuration et autres, déchets d'usines de papier.

Droit de réglementer l'utilisation des terres

Le droit d'exploiter des terres à des fins agricoles est régi en partie par les règlements de zonage qui, traditionnellement, déterminent les dimensions minimales des lots et autorisent les activités agricoles conformes aux dispositions pertinentes dans le contexte d'un plan officiel. La réglementation du zonage est prévue par la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Les bâtiments doivent être conformes aux exigences des règlements municipaux adoptés en vertu de la *Loi sur les municipalités* et du code du bâtiment de l'Ontario pour ce qui est de la structure.

À l'heure actuelle, les municipalités régissent la construction d'installations à bétail de trois façons. Premièrement, le règlement de zonage doit autoriser l'élevage de bétail. Deuxièmement, pour réduire au minimum le nombre de plaintes concernant les odeurs, un grand nombre de municipalités exigent que les installations à bétail soient situées à une distance minimale de terres ou de bâtiments utilisés à d'autres fins, p. ex. une maison ou un quartier résidentiel. Troisièmement, les municipalités exigent généralement que le propriétaire ou l'exploitant d'une grande installation à bétail mette en oeuvre un plan de gestion des éléments nutritifs prévoyant des installations de stockage du fumier adéquates et indiquant que le fumier sera utilisé de façon écologique. Ces trois éléments sont généralement intégrés au processus municipal de délivrance des permis de construction.

Question :

1. Les collectivités et les municipalités devraient-elles avoir le droit de déterminer quelles activités agricoles sont acceptables dans une zone donnée?

Qu'entend-on par exploitation agricole «intensive»?

Les résidents des collectivités rurales semblent accepter les exploitations agricoles établies, mais sont fort préoccupés par l'implantation d' exploitation agricole «intensive» dans leur milieu. Cependant, il n'y a pas de définition claire du terme «intensive».

Questions :

1. Devrait-on définir le terme «intensive» ?
2. Dans l'affirmative, pourrait-on utiliser une des définitions suivantes? Une exploitation intensive :
    1. fait partie d'une société;
    2. ne fait pas partie d'une «ferme familiale»;
    3. comprend un bâtiment pouvant abriter un certain nombre d'animaux, p. ex. un bâtiment pouvant abriter plus de 10 000 cochons ou 1,500 vaches laitières.
3. Le plan de gestion des éléments nutritifs est-il suffisant pour assurer l'utilisation sûre du fumier?

Faire accepter l'exploitation agricole par la collectivité

Pour faire accepter une exploitation agricole intensive par la collectivité, il faut fournir des preuves convaincantes démontrant que si cette exploitation est mal gérée, cela ne causera pas de problèmes environnementaux et n'aura pas d'effets nocifs sur la santé de la population.

En règle générale, on estime que le gouvernement joue un rôle de premier plan à cet égard. Il doit faire respecter les normes applicables à l'environnement et à la santé dans tous les secteurs d'activités, industries et domaines sans quoi on pourrait mettre en doute son intégrité. Le secteur agricole ne peut prétendre que ses activités sont uniques en leur genre ni les gérer selon des normes moins strictes.

Jusqu'à maintenant, pour faire accepter leurs activités, les exploitants d'installations à bétail ont veillé à ce que leurs bâtiments soient adéquats sur le plan structural; ils ont respecté les normes de distance minimale de séparation; ils ont aménagé des installations de stockage du fumier de dimensions adéquates et ils ont fait revoir leurs plans de gestion des éléments nutritifs par une tierce partie.

Questions :

1. Qu'est-ce que la société considère comme acceptable pour une exploitation agricole intensive?
2. Les codes du bâtiment sont-ils adéquats en ce qui concerne l'intégrité structurale des installations à bétail et des lieux de stockage du fumier?
3. Quelle tierce partie devrait effectuer les examens?

Quelques suggestions pour améliorer la situation

L'établissement d'un ensemble de règles uniformes et d'un organisme chargé de faire appliquer ces règles partout en Ontario comporte un grand nombre d'avantages. Toutefois, certains intervenants soutiendront qu'ils doivent avoir la possibilité de mettre en oeuvre des solutions adaptées à leurs circonstances.

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et le ministère de l'Environnement souhaitent prendre connaissance des observations du public. Ils tiendront dûment compte de toutes les suggestions reçues.

Questions :

1. Est-ce que l'adoption d'une loi portant sur les grandes exploitations agricoles réglerait les questions soulevées?
2. Comment peut-on renforcer les lois provinciales pour régler ces questions?
3. S'il faut définir une autorité pouvant régir les grandes exploitations agricoles, à qui devrait-on confier cette autorité, au gouvernement provincial ou aux municipalités?
4. Devrait-on établir un processus réglementaire pour s'assurer que l'on examine les grandes exploitations agricoles :
    1. avant la construction des bâtiments (plans de gestion des éléments nutritifs et plans structuraux)?
    2. pendant les travaux de construction (pour assurer l'intégrité structurale des bâtiments)?
    3. après la construction des bâtiments (surveiller la mise en oeuvre des plans de gestion des éléments nutritifs et effectuer une vérification de ces plans en choisissant un échantillon d'agriculteurs)?
5. Pourrait-on avoir recours à de nouvelles technologies de contrôle des odeurs et d'épuration ou de traitement des déchets? Ces technologies pourraient-elles, par exemple, remplacer en totalité ou en partie les plans de gestion des éléments nutritifs?

Nous vous remercions d'avoir pris le temps de lire le présent document. Nous serons heureux de prendre connaissance de vos commentaires concernant ces questions importantes.

| Haut de la page |

en vertu des politiques adoptées en Ontario, il faut respecter des normes précises concernant la distance entre une terre utilisée pour élever du bétail et une terre utilisée à des fins non agricoles. De même, les gouvernements provinciaux doivent respecter les lois fédérales et les accords internationaux, notamment ceux régissant le commerce.

Le gouvernement provincial souhaite recueillir les observations de tous les intervenants dans le but de trouver des moyens de régler ces questions très complexes.

| Haut de la page |

Aperçu de la situation au Canada

Tous les gouvernements provinciaux ont adopté des lois, des stratégies, des politiques ou des lignes directrices régissant l'emplacement et la gestion des installations à bétail. Dans certaines régions, les lignes directrices figurent dans des documents d'information tels que «Les pratiques de gestion optimales» de l'Ontario. Dans d'autres régions, par exemple dans le comté de Lethbridge, en Alberta, les lignes directrices ont été adoptées par les autorités municipales et font partie d'un cadre réglementaire. Seules quelques provinces, le Nouveau-Brunswick, le Québec et la Saskatchewan, ont adopté des lois précises à la suite de l'intensification de l'élevage du bétail. Ces lois déterminent quelle est l'autorité responsable, à savoir le gouvernement provincial ou la municipalité.

Toutes les provinces canadiennes, à l'exception de Terre-Neuve, ont adopté des mesures législatives qui régissent la protection des pratiques agricoles et qui visent à trouver un juste équilibre entre l'exploitation agricole et l'adoption de nouvelles technologies, d'une part, et la planification de l'aménagement du territoire et la responsabilité environnementale, d'autre part. En règle générale, ces mesures législatives protègent les agriculteurs qui utilisent des pratiques agricoles acceptées contre les poursuites judiciaires et les injonctions émises par des tribunaux à la suite d'allégations de nuisance. Les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ont tous deux élargi la portée de leurs mesures législatives pour y inclure les règlements municipaux restreignant les pratiques agricoles normales et acceptables.

Dans la plupart des provinces, le ministère de l'agriculture s'occupe de ces questions, sauf au Québec, au Manitoba et en Colombie-Britannique où ce dossier a été confié au ministère de l'Environnement.

Dans les territoires érigés en municipalités, les autorités municipales assurent généralement la mise en oeuvre de la

Questions :

1. Les agriculteurs ont-ils le droit de pratiquer l'agriculture dans les zones agricoles désignées? Devrait-on leur imposer des restrictions?
2. Devrait-on réglementer tous les types d'exploitation agricole, p. ex. élevage de bétail, cultures commerciales, serres, culture des champignons, compostage, etc.?
3. Les municipalités devraient-elles avoir le droit de réglementer les pratiques de gestion du fumier de bétail et de volaille? Pourquoi se limiter au fumier? Pourquoi ne pas inclure tous les éléments nutritifs? Pourquoi réglementer uniquement les agriculteurs? Pourquoi ne pas réglementer tous ceux qui utilisent de grandes quantités d'éléments nutritifs, p. ex. les exploitants de terrains de golf et de parcs, les propriétaires de lots résidentiels, etc.?

Gestion des risques que présente l'agriculture pour l'environnement

Tous les exploitants d'installations à bétail, qu'elles soient grandes ou petites, sont responsables de l'incidence de leurs activités sur l'environnement. Nul n'a le droit de polluer. Comme le reste de la population de l'Ontario, les agriculteurs sont assujettis à la *Loi sur la protection de l'environnement* et à la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*. Le ministère de l'Environnement est responsable de ces deux lois. Si une exploitation agricole pollue l'environnement, le ministère prend les mesures législatives qui s'imposent.

Un grand nombre de personnes estiment que cette démarche réactionnelle, bien qu'elle soit nécessaire, doit s'accompagner de mesures proactives de prévention.

Questions :

1. Est-ce que les agriculteurs utilisent volontairement des pratiques agricoles qui protègent l'environnement tout en assurant le développement à long terme de l'agriculture ou devrait-on adopter des mesures législatives obligeant les agriculteurs à utiliser de telles pratiques?
2. Si on a recours à la réglementation, quels éléments nutritifs devrait-on réglementer?
    1. seulement le fumier;
    2. les engrais commerciaux;

| Page d'accueil des exploitations agricoles en Ontario |

| Site principal | Commentaires | Recherche | Plan du site | English |
| Page d'accueil | Nouveautés | Calendrier | Produits | Communiqués |

Ontario
Ce site est mis à jour par le gouvernement de l'Ontario

Les renseignements de ce site sont fournis à titre de service au public. On ne peut garantir que l'information est à jour ou exacte. Les lecteurs devront vérifier l'information avant de s'en servir.

Vos commentaires et questions techniques à: agops@omafra.gov.on.ca
©Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2000
Dernières modifications : 11 juillet 2000